Government of Canada | Gouvernement du Canada | Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

**Parliamentary Research Branch**

**BP-394E**

# THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT: PROCESSING COMPLAINTS OF DISCRIMINATION

**Prepared by Nancy Holmes**
**Law and Government Division**
**December 1994**
***Revised October 1997***

## TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

COMPLAINTS PROCEDURE

A. General

B. Commission's Jurisdiction to Receive a Complaint

C. Form of the Complaint

D. Investigation

E. Conciliation and Settlement

F. Adjudication

G. Judicial Review

H. Offence Provisions

CONCLUSION

## THE *CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT*: PROCESSING COMPLAINTS OF DISCRIMINATION (1)

### BACKGROUND

The *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, was enacted in 1977 after human rights legislation had already been implemented in most of the provinces. The federal statute followed its provincial counterparts in establishing a comprehensive scheme for dealing with instances of discrimination in federal public and private sectors. The Act applies to all federal government departments, agencies and Crown corporations, as well as all federally regulated businesses and industries such as banks, airlines and railway companies. It prohibits discriminatory practices on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex (including pregnancy and childbirth), sexual orientation, marital status, family status, physical and mental disability (including dependence on drugs or alcohol) and conviction for which a pardon has been granted. The principal contexts in which the Act provides protection are employment, housing and the provision of goods, services or facilities that are customarily available to the public.

On 10 August 1977, Part II of the Act established the Canadian Human Rights Commission as the administrative agency responsible for promoting an understanding of, acceptance of and compliance with the Act. An independent body reporting to Parliament through the Minister of Justice, the Commission comprises two full-time Commissioners, a Chief Commissioner, a Deputy Chief Commissioner, and six part-time Commissioners, all of whom are Governor in Council appointments.

Parts I and III of the *Canadian Human Rights Act*, dealing with rights and procedures, came into force on 1 March 1978. The Act is typical of human rights legislation in that it establishes substantive and enforceable rights of non-discrimination, but in an indirect manner. The legislation is not framed in terms of positive declarations of rights, such as "everyone has the right not to be discriminated against in employment on the basis of prohibited grounds," nor does it create rights by means of negative proscriptions such as "no one shall discriminate on the basis of a proscribed ground." Rather, the statute simply states that certain conduct amounts to a "discriminatory practice," which can be the subject of a complaint to the Canadian Human Rights Commission, and, further, that anyone found to be engaging or to have engaged in a discriminatory practice can be ordered to provide a remedy.

As is the case with most human rights statutes, section 15 of the *Canadian Human Rights Act* provides certain exceptions to the general principle of non-discrimination. These exceptions appear to answer the need for some mechanism to balance the individual's right to freedom from discriminatory treatment with other rights considered to be of societal value. The "*bona fide* occupational requirement or qualification" is the most common statutory exception in cases of discrimination in employment. According to this defence, an employment policy, practice or preference is not considered discriminatory where it can be established that it is both subjectively and objectively necessary in the circumstances. Once a *prima facie* case of discrimination has been established, the onus is on the respondent to prove that the limitation was imposed in good faith, that it was reasonably necessary in the circumstances, and that there was no less discriminatory alternative. The Act provides a similar defence, the *bona fide* justification requirement, with respect to discriminatory practices in the provision of goods, services, facilities or accommodation.

## COMPLAINTS PROCEDURE

### A. General

In the federal human rights system, a complaint of discrimination must be lodged with the Commission by an individual or a group of individuals who believe that they have suffered from a discriminatory practice prohibited by sections 5 to 14 of the Act. It is also possible for the Commission itself to initiate a complaint (on the basis of its own investigation).

The system is self-contained in that there is no direct right to litigate before the courts. The Supreme Court of Canada in the case of *Bhaduria* v. *Board of Governors of Seneca College*, [1981] 2 S.C.R. 183 held that the fact that human rights legislation includes administrative and adjudicative components indicates that enforcement of its discrimination prohibitions is intended to be restricted to those measures established by the statute itself, with no supplementary enforcement responsibility vested in the courts. This decision effectively eliminated the argument that the existence of anti-discrimination legislation implied that discrimination, in and of itself, could constitute a civil action for damages before the courts.

Under the *Canadian Human Rights Act*, the administrative role is filled by the Canadian Human Rights Commission, which "sifts" complaints to determine whether they fall under the jurisdiction of the Commission and if so, whether they merit adjudication by way of a

formal hearing. The adjudicative function under the Act is carried out by a tribunal made up of members of a Human Rights Tribunal Panel, which is independent of the Commission and whose members are appointed by the Governor in Council. Human rights tribunals conduct formal hearings into complaints of discrimination and they have broad statutory powers to fashion remedies to address the unique social problems underlying such complaints.

### B. Commission's Jurisdiction to Receive a Complaint

Once a complaint of discrimination is filed, the Commission has a statutory duty to deal with it unless the Act provides otherwise. Sections 40 and 41 of the legislation set forth a number of restrictions on the ability of the Commission to deal with a complaint. For example, section 40(5) stipulates that the act or omission constituting the basis for the complaint must generally have taken place in Canada and the victim of the action must be lawfully present in Canada. Where the practice took place outside Canada, the victim must be either a Canadian citizen or a permanent resident. Section 40(7) also allows the Commission to refuse a complaint relating to the terms and conditions of a superannuation or pension fund or plan if the relief sought would deprive the contributor or member of the fund or plan of any rights that had been acquired under it prior to the coming into force of the *Canadian Human Rights Act*.

Pursuant to sections 41(a) and (b), the Commission may refuse to deal with complaints where the complainant should first exhaust other grievance or review procedures or where procedures under other legislation could deal with the issue more appropriately. Section 42(2), however, states that before dismissing a complainant on the basis of section 41(a), the Commission shall satisfy itself that the failure to exhaust another grievance or review procedure was attributable to the complainant and not to someone else.

Under section 41(c) of the Act, the Commission can dismiss a complaint beyond the jurisdiction of the Commission; for example, where a complaint alleges a discriminatory practice to which the Act does not apply or a prohibited ground of discrimination not set out in the legislation. The provision would also apply to matters that are expressly not covered by the legislation, such as action taken by the Government of the Yukon and any provision made under or pursuant to the federal *Indian Act* (s. 67). As well, where the complaint is considered to be trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith, the Commission is justified under section 41(d) of the Act in refusing to accept it. A trivial, frivolous or vexatious complaint is one which in the opinion of the Commission is totally lacking in merit (in other words, the case is clearly unsupported on the facts or is one for which the law provides no remedy).

Finally, section 41(e) of the Act allows the Commission to dismiss a complaint if the acts or omissions complained of occurred more than one year before the complaint was filed. The Act does, however, accord the Commission discretion to bring late complaints into time for the purpose of consideration.

Because it is often difficult to make a determination of the existence of these types of cases when the complaint is received, section 44(3)(b)(ii) allows the Commission to revisit these grounds for dismissal after an investigation into the allegation (see Part D of this paper). In any event, section 42 requires that in all cases where the Commission decides not to deal with a complaint, it give written notice to the complainant, together with a statement of the reasons for the decision. It is currently the practice of the Commission to provide reasons in all cases of complaint dismissal.

### C. Form of the Complaint

Section 40(1) of the Act merely refers to the filing of a complaint "in a form that is acceptable to the Commission." Case law has directed that, at minimum, a valid complaint should contain the identification of the complainant, the identification of the victim of the alleged discrimination, the time of the claimed violation of the Act, the location of the violation, the nature of the discriminatory practice, the section of the Act upon which the allegation is based and an affirmation by the complainant that he or she has reasonable grounds to believe that the conduct constitutes a discriminatory practice pursuant to the *Canadian Human Rights Act* (see *Canadian Human Rights Commission* v. *Bell Canada* (1981), 2 C.H.R.R. D/265).

The requirement that only the "aggrieved person" can file a complaint with the Commission no longer exists, but case law has stipulated that the victim of the discriminatory practice must at least be identifiable. Section 40(2) of the *Canadian Human*

*Rights Act* allows the Commission to refuse to deal with a complaint filed by someone other than the alleged victim, without the victim's consent. This may be one of the reasons why class actions have never been very successful under human rights legislation.

Section 40(1) of the Act stipulates that a complaint may be filed with the Commission by any person or group of persons who has reasonable grounds for believing that a discriminatory practice within the meaning of the Act has taken place. As noted earlier, under section 40(3) the Commission itself can initiate a complaint under the Act if it has reasonable grounds to do so. The standard of reasonable grounds is not a high one, as decided in the case of *Latif* v. *C.H.R.C. et al.*, [1980] 1 F.C. 687, (C.A.). The complainant must have an honest belief, based on reasonable grounds, that he or she has suffered or is suffering from a discriminatory practice. Neither the Commission nor the courts, at least initially, need to assess the sufficiency of a complainant's belief or the grounds upon which it is based. The duty of the Commission at the intake stage is simply to confirm that such grounds exist.

To be valid, then, a complaint must offer sufficient information to allow the respondent to know and understand the complaint and to be able to offer a defence. Given that there is no provision in the human rights context for the process of discovery (the exchange of documents and information prior to trial in civil court cases), it is particularly important that the complaint set out the material facts of the case. It is possible for the complaint to be amended at any time prior to a hearing by the human rights tribunal, provided that the changes would not prejudice the interests of the respondent in meeting the case against him or her.

At the actual hearing stage, tribunals rarely consider themselves bound by the technical formalities of the original complaint. They too will permit amendments to the complaint that ensure fairness to the parties. They will even allow a motion for particulars if the circumstances require that more detailed information be provided to the complainant or the respondent. Therefore, as long as both parties to the complaint receive adequate notice and are treated fairly, even serious defects in the complaint form will not prevent a case from being considered by the Commission or being heard by a tribunal.

## D. Investigation

In processing a complaint of discrimination, the Commission's first step is usually the appointment of an investigator. The investigator gathers evidence, compiles information and interviews witnesses, a process that may take weeks, months or even years. A case backlog has resulted over time from lengthy complaint investigations; in order to address this, the Commission has established a set of time limits within which complainants and respondents can respond to each others' allegations. Where all the necessary and relevant information has been obtained in this manner, the case may be fast-tracked to the Commission for consideration without the necessity of a formal investigation stage. As a result of this policy, case management is basically kept within a nine-month timeframe.

The Act gives human rights investigators broad powers to carry out their mandate. For example, section 43 permits an investigator to enter premises, carry out reasonably necessary inquiries and require books or other documents relevant to the investigation to be produced for inspection. The procedures for obtaining a search warrant from the Federal Court of Canada, should this be necessary, appear in sections 43(2.1) and 43(2.2). The legislation sets out penalties for anyone who obstructs the investigation of a complaint (see Part H of this paper).

The investigator submits a report to the Commission setting out the nature of the complaint, outlining the evidence collected, reviewing any relevant defence, and making a recommendation for further action. The recommendation may be to dismiss the complaint, to appoint a conciliator or to request the appointment of a tribunal to hold a formal hearing into the matter. The parties are shown the report and given a reasonable period of time to make written representations to the Commission on their own behalf. After considering these representations and the investigator's report, the Commission comes to a decision specified in sections 44(2), 44(3) or 47 of the Act.

Under section 44(2) of the Act, if the Commission thinks that the complainant ought to exhaust other grievance or review procedures or procedures under another Act, it can refer the complainant to the appropriate agency. In the alternative, under section 44(3)(a), if the Commission is satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted, it can request the President of the Canadian Human Rights Tribunal Panel to appoint a tribunal to inquire into the complaint.

If, however, the Commission is of the view that an inquiry is not warranted, or if the complaint should be dismissed for one of the reasons set out in section 41 (i.e., lack of jurisdiction; the complaint is trivial, frivolous or vexatious or made in bad faith; or the complaint is out of time), it will dismiss the complaint pursuant to section 43(3)(b).

**E. Conciliation and Settlement**

Section 47 of the Act allows the Commission to appoint a conciliator to attempt to bring about a settlement of the issue. Although the statute provides that this could be done at almost any stage, in practice the Commission usually does not make the appointment until it has received the investigation report. Conciliation is generally resorted to before a complaint is sent to a tribunal. Where conciliation fails, the Commission retains the power to dismiss the complaint; however, it is more likely to send the matter on to a tribunal.

Under section 48 of the Act, any settlement reached by the parties to a complaint must be approved by the Commission. Any agreement that is not approved will not be legally binding on the Commission, which may continue to deal with the complaint.

The functions of complaint investigation and conciliation or settlement are carried out separately by different individuals in order to ensure the effectiveness of the Commission's work and protect the interests of the parties. A representative of the Commission first investigates the complaint to assess whether the allegations can be sustained. To attempt to effect a settlement at this stage could be seen as an indication that the Commission had already determined that the complaint was justified, and thus create a certain amount of hostility on the part of the respondent. Given the very nature of the investigation process, it is also unlikely that a respondent would be comfortable discussing terms of settlement with a Commission investigator. Moreover, an investigator is considered a competent and compellable witness before a human rights tribunal, but neither the conciliator nor any information obtained by the conciliator in the course of his or her work is admissible at the hearing stage.

As well, at the time of filing, the complaint is only an allegation. In view of the potential for harm to the reputation of the respondent, an investigation should first ascertain that the allegation is sustainable before any attempt at settlement is undertaken. At the same time, the complainant has a right to know as early as possible whether the complaint has been deemed unfounded or without supporting evidence, or has been partially or completely validated.

**F. Adjudication**

The final stage of the complaints process is a full inquiry by a human rights tribunal. Section 48.1 of the Act creates a panel known as the Human Rights Tribunal Panel. Consisting of a President and such other members as may be appointed by the Governor in Council, the Panel is independent of the Commission. It is the sole responsibility of the President to appoint members to a tribunal requested by the Commission after it has determined that an inquiry into a complaint of discrimination is warranted. Tribunals may comprise one or three persons depending on the importance and complexity of the case. It has, however, been the general practice of late to appoint three member panels.

Counsel for the Commission presents the complaint to the tribunal. Pursuant to section 51, the Commission has a duty to adopt the position it deems to be in the public interest. Commission counsel generally represents the position of the complainant, who is, however, free to have his or her own independent counsel.

To a certain extent, tribunal hearings are conducted like those in a court of law in that tribunals have the statutory power to subpoena witnesses, administer oaths and require subpoenaed witnesses to give evidence. As well, under section 52 of the Act, tribunal hearings are generally to be held in public. While the investigation of a complaint is confidential, once the Commission decides to approve a settlement or send a case to tribunal, the names and essential facts of the case become public unless there are special reasons for keeping them private.

On the other hand, human rights tribunals are accorded a certain amount of flexibility in other areas. For example, they are not restricted to the courts' formal rules of evidence. This more relaxed approach is considered appropriate since discrimination is generally practised in a subtle manner, it is rarely proven by means of direct evidence but more often by such indirect methods of proof as circumstantial and hearsay evidence. In the same vein, it is

appropriate that the burden of proof on the complainant be the ordinary civil standard of proving discrimination on the balance of probabilities.

If a tribunal finds that the complaint has not been substantiated, it must dismiss the matter. Where it finds that the complaint has been substantiated, the tribunal may make an order against the person found to have engaged or to be engaging in the discriminatory practice. Under section 57 of the Act, any tribunal order may be enforced as a court order if a copy of the decision is filed with the Federal Court of Canada.

A tribunal can make orders compensating the victim of discrimination for any lost wages, for the cost of obtaining alternative services or accommodations or for any other losses occasioned by the discrimination. As well, section 53(3) of the Act allows the tribunal to make a special award not exceeding $5,000 for injury to the complainant's feelings or self-respect. Tribunals can also direct that the respondent adopt a special program, such as a training program or an employment equity plan, to prevent discriminatory practices in the future.

## G. Judicial Review

It is important to understand that decisions of both the Commission and human rights tribunals are reviewable. The Supreme Court of Canada in *Syndicat des Employés de Production du Québec et de l'Acadie* v. *C.H.R.C.*, [1989] 2 S.C.R. 879, held that decisions of the Canadian Human Rights Commission are reviewable by the Federal Court of Canada, Trial Division, under section 18 of the *Federal Court Act*. Previously, Commission decisions had been reviewable as quasi-judicial decisions by the Federal Court of Appeal pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*.

In the *Syndicat des Employés* case, the Court noted that, unlike a judicial or quasi-judicial body, the Commission's options for dealing with a complaint are essentially prescribed by statute. Unless a complaint of discrimination is first disposed of for reasons set out in the Act, the Commission is bound to investigate the matter. Then, on the basis of the results of the investigation, the Commission may either dismiss a complaint it concludes is not substantiated, or adopt the investigator's report and request the appointment of a tribunal. According to the Court, this process is not intended to be a determination where the evidence is weighed as in a judicial proceeding. Rather the process moves from the investigatory stage to the judicial or quasi-judicial stage if the tests set out in the legislation are met.

Although there is no obligation for the Commission to hold a judicial or quasi-judicial hearing into the merits of a complaint, the Supreme Court held that the Commission still has a duty to act fairly. Thus, the Commission discloses the investigation report to both the complainant and the respondent and gives them an opportunity to make written representations before it makes its decision. In this way, the Commission maintains a balance between the interests of the complainant and the respondent with its own interest in effectively and efficiently managing a broad administrative system.

Under section 55 of the Act, a decision of a human rights tribunal composed of fewer than three persons may be appealed to a review tribunal of three persons. The review tribunal is constituted and has the same powers as the tribunal but has the discretion to admit additional evidence or testimony in the interests of justice. The Federal Court, Trial Division, can review the decisions of both tribunals and review tribunals under section 18 of the *Federal Court Act*.

## H. Offence Provisions

Under sections 59 and 60 of the *Canadian Human Rights Act*, it is an offence for anyone to threaten, intimidate or discriminate against an individual because that person has made a complaint of discrimination or given evidence or assisted in any way in respect of a complaint or other proceeding under the Act. Section 60 specifically provides that anyone who fails to comply with the terms of an approved settlement under the Act, who obstructs a tribunal in carrying out its duties, or contravenes certain statutory prohibitions, such as section 59, is guilty of an offence and subject to a fine. In the case of an employer, employer association or employee organization, this fine is not to exceed $50,000; in any other case, the fine is not to exceed $5,000.

A prosecution for an offence under the Act is by way of summary proceedings, which may be initiated either by the complainant or by the Commission. Once the matter is turned over to the Royal Canadian Mounted Police for investigation, however, it is for the Attorney

General of Canada to determine whether or not the case should be prosecuted, and if so, to carry it through the criminal court system. Section 60(4) provides that no prosecution can be instituted without the consent of the Attorney General of Canada.

## CONCLUSION

The Canadian human rights system is aimed not at determining fault or punishing conduct, but at changing attitudes. It recognizes that this goal requires a specialized system of redress whereby discrimination can be discouraged through education and persuasion and by ensuring that those who have discriminated bear the costs of compensating the victims of their actions. The system is premised on the realization that the process of confrontation and accusation, which tends to permeate the court system, only serves to reinforce discriminatory attitudes and on the belief that employers and public service providers must feel free to move away from traditional notions of guilt to ones of social responsibility.

The *Canadian Human Rights Act* attempts to identify and eliminate discrimination at the federal level by means of this remedial and compensatory approach. It also endeavours to maintain the balance between administering a complex complaint administrative process and protecting the interests of both the complainant and the respondent.

(1) Much of the material for this paper was drawn from Justice W.S. Tarnopolsky and William F. Pentney, *Discrimination and the Law*, DeBoo Publishers, Don Mills, 1991.

---

1-800-O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Programme des services de dépôt

**Direction de la recherche parlementaire**

**BP-394F**

# LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE : TRAITEMENT DES PLAINTES DE DISCRIMINATION

**Rédaction : Nancy Holmes**
**Division du droit et du gouvernement**
**Décembre 1994**
***Révisé en octobre 1997***

## TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

PROCÉDURE DE PLAINTE

A. Généralités

B. Compétence de la Commission

C. Forme de la plainte

D. Enquête

E. Conciliation et règlement

F. Jugement

G. Révision judiciaire

H. Infractions

CONCLUSION

## LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE* : TRAITEMENT DES PLAINTES DE DISCRIMINATION (1)

### CONTEXTE

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, chap. H-6, a été

promulguée en 1977, après que la plupart des provinces eurent adopté leurs propres lois sur les droits de la personne. Dans la foulée de ces lois provinciales, elle a établi un régime complet d'examen des cas de discrimination dans la sphère de compétence fédérale. La Loi s'applique à tous les ministères et organismes fédéraux, à toutes les sociétés d'État fédérales, ainsi qu'à toutes les entreprises et à tous les secteurs d'activité assujettis à la réglementation fédérale, comme les banques, les compagnies aériennes et les sociétés ferroviaires. Elle interdit les actes discriminatoires fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe (y compris la grossesse et l'accouchement), l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience physique et mentale (y compris la dépendance aux drogues ou à l'alcool) et l'état de personne graciée. Les principaux contextes dans lesquels elle assure une protection sont ceux de l'emploi, du logement et de la prestation de biens, de services ou d'installations normalement accessibles au public.

Le 10 août 1977, la Commission canadienne des droits de la personne a été créée en vertu de la Partie II de la Loi. La Commission est l'organisme administratif chargé de faire connaître, accepter et respecter la Loi. Elle est indépendante et rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Justice. Elle est composée de deux commissaires à plein temps — le président et le vice-président — et de six commissaires à temps partiel, tous nommés par le gouverneur en conseil.

Les Parties I et III de la Loi, qui portent sur les droits qu'elle reconnaît et sur sa procédure de mise en application, sont entrées en vigueur le 1er mars 1978. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* est typique des lois en la matière, car elle établit des droits fondamentaux et exécutoires à la non-discrimination, et ce, d'une façon indirecte. La Loi ne se compose pas de déclarations positives de droits, comme « chacun a le droit de ne pas être victime dans son emploi d'actes discriminatoires fondés sur des motifs illicites ». Elle n'institue pas non plus de droits par des interdictions négatives, telles que « nul ne commettra d'actes discriminatoires fondés sur un motif illicite ». Elle dispose simplement qu'une certaine conduite équivaut à un « acte discriminatoire », lequel peut faire l'objet d'une plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne, et que quiconque est trouvé coupable de commettre ou d'avoir commis un acte discriminatoire peut se voir ordonner d'accorder un redressement.

Tout comme la plupart des lois relatives aux droits individuels, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit, à l'article 15 certaines exceptions au principe général de non-discrimination. Ces exceptions légales semblent répondre à la nécessité de concilier d'une façon quelconque le droit de chacun de ne pas faire l'objet de discrimination avec d'autres droits considérés comme importants pour la société. Les « exigences professionnelles justifiées » sont l'exception légale la plus fréquemment invoquée dans les cas de discrimination en matière d'emploi. Ce principe de défense signifie qu'une politique, pratique ou préférence n'est pas jugée discriminatoire — dans ce contexte — si l'on peut établir qu'elle est à la fois subjectivement et objectivement nécessaire. Autrement dit, lorsqu'il existe un cas d'apparente discrimination, c'est à l'intimé de prouver que la limite a été imposée de bonne foi, qu'elle était raisonnablement nécessaire dans les circonstances et qu'il n'existait aucune solution de rechange moins discriminatoire. La Loi prévoit une défense analogue pour les actes discriminatoires dans la fourniture de biens, de services, d'installations et de moyens d'hébergement.

## PROCÉDURE DE PLAINTE

### A. Généralités

Dans le système fédéral des droits de la personne, une plainte de discrimination doit être déposée à la Commission canadienne des droits de la personne par une personne ou un groupe de personnes qui pensent avoir été victimes d'actes discriminatoires interdits par les articles 5 et 14 de la Loi. Néanmoins, la Commission peut elle-même prendre l'initiative de la plainte en se fondant sur sa propre enquête.

Le système est autonome, en ce que les cas de discrimination ne peuvent être soumis directement aux tribunaux. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs déclaré dans l'arrêt *Bhaduria* c. *Board of Governors of Seneca College* [1981], 2 R.C.S. 183 que la Loi est si complète, avec ses dispositions sur l'administration et les règlements, que son objectif consiste manifestement à limiter l'exécution des interdictions relatives à la discrimination aux mesures qu'elle prévoit elle-même, et non d'investir les tribunaux de pouvoirs supplémentaires en la matière. Cet arrêt a rejeté une fois pour toutes l'argument que l'existence d'une loi anti-discrimination implique que les actes discriminatoires en eux-mêmes peuvent faire l'objet de poursuites civiles en dommages.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a créé un organisme administratif, la Commission canadienne des droits de la personne, qui a pour tâche d'examiner les plaintes afin de déterminer si elles relèvent de sa compétence, et, dans ce cas, si elles méritent de faire l'objet d'une audition en bonne et due forme pour être tranchées. La Loi dispose que l'examen judiciaire des plaintes est confié à un tribunal composé de membres du Comité du tribunal des droits de la personne, lequel est indépendant de la Commission. Les membres de comité sont nommés par le gouverneur en conseil. Les tribunaux des droits de la personne tiennent des audiences pour connaître des plaintes de discrimination; la Loi leur confie de grands pouvoirs pour ce qui est d'adapter les redressements qu'ils ordonnent aux problèmes sociaux uniques qui ont abouti aux plaintes.

## B. Compétence de la Commission

La Commission est tenue de statuer sur toute plainte dont elle est saisie, à moins que la Loi ne prévoie le contraire. Les articles 40 et 41 de la Loi précisent un certain nombre de restrictions en ce qui a trait à la recevabilité d'une plainte. Par exemple, le paragraphe 40(5) dit que l'acte discriminatoire doit avoir eu lieu au Canada et que la victime doit être légalement présente au pays. Si l'acte a eu lieu à l'étranger, la victime doit être soit citoyenne canadienne, soit résidente permanente au Canada. En outre, en vertu du paragraphe 40(7), la Commission peut refuser d'accepter une plainte portant sur les conditions et les modalités d'une caisse ou d'un régime de pensions, lorsque le redressement demandé aurait pour effet de priver un participant de droits acquis avant l'entrée en vigueur de la Loi.

Enfin, les alinéas 41*a*) et *b*) disposent que la Commission peut refuser d'examiner une plainte dont elle est saisie si la victime n'a pas épuisé d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs, ou encore si la plainte pourrait avantageusement être instruite selon les procédures prévues par une autre loi fédérale. Néanmoins, le paragraphe 42(2) prévoit que, avant de décider qu'une plainte est irrecevable en application de l'alinéa 41*a*), la Commission doit s'assurer que le défaut est exclusivement imputable au plaignant.

L'alinéa 41*c*) de la Loi autorise la Commission à rejeter les plaintes qui ne sont pas de sa compétence, par exemple si l'on allègue qu'il y a eu un acte discriminatoire auquel la Loi ne s'applique pas, ou si l'on invoque un motif de distinction illicite qui n'est pas prévu par la Loi. Cet alinéa s'applique aussi aux questions qui ne sont pas expressément prévues par la Loi, comme les mesures prises par le gouvernement du Yukon, ainsi qu'à toute intervention faite en vertu de la *Loi sur les Indiens* (art. 67). De plus, si elle considère la plainte comme frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, la Commission est autorisée par l'alinéa 41*d*) de la Loi à la déclarer irrecevable. On entend par ces plaintes celles qui, de l'avis de la Commission, sont sans aucune valeur (autrement dit, celles qui ne sont clairement pas étayées par les faits, ou celles pour lesquelles la Loi ne prévoit aucun redressement).

Enfin, l'alinéa 41*e*) de la Loi autorise la Commission à déclarer irrecevable une plainte déposée plus d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée. Néanmoins, la Loi accorde à la Commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas tenir compte de ce délai d'un an lorsqu'elle tient à accepter d'examiner une plainte.

Comme il est souvent difficile de savoir si une plainte est irrecevable pour les motifs susmentionnés, au moment où la Commission en est saisie, le sous-alinéa 44(3)*b*)(ii) permet à la Commission de réexaminer les raisons du rejet après qu'il y a eu enquête sur la plainte (voir la rubrique D, ci-après). Quoi qu'il en soit, l'article 42 de la Loi précise que, lorsque la Commission décide que la plainte est irrecevable, elle doit en informer le plaignant par écrit et motiver sa décision. À l'heure actuelle, la Commission fait part de ses motifs au plaignant chaque fois qu'elle rejette une plainte.

## C. Forme de la plainte

Le paragraphe 40(1) de la Loi prévoit simplement que la plainte doit être déposée devant la Commission sous une « forme acceptable pour cette dernière ». La jurisprudence a établi qu'une plainte valide doit au moins identifier le plaignant, la victime de l'acte discriminatoire allégué et la nature de cet acte, le moment et l'endroit où l'acte allégué a eu lieu, la disposition de la Loi sur laquelle l'allégation est fondée et une affirmation du plaignant qu'il (ou elle) a des motifs raisonnables de croire que le comportement qui fait l'objet de sa plainte constitue un acte discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (voir *Commission canadienne des droits de la personne* c. *Bell Canada* (1981), 2 C.H.R.R. D/265).

Désormais, la personne lésée n'est pas la seule autorisée à déposer une plainte auprès de la Commission, mais la jurisprudence a établi le principe que la victime de l'acte discriminatoire doit au moins être identifiable. Le paragraphe 40(2) de la Loi autorise d'ailleurs la Commission à déclarer irrecevable une plainte déposée par quelqu'un d'autre que la prétendue victime sans le consentement de cette dernière. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les recours collectifs intentés en vertu de la Loi n'ont jamais donné d'excellents résultats.

Cela dit, le paragraphe 40(1) de la Loi dispose que toute personne ou groupe de personnes ayant des motifs raisonnables de croire qu'un acte discriminatoire au sens de la Loi a été commis peut déposer une plainte devant la Commission. En outre, comme nous l'avons déjà souligné, le paragraphe 40(3) autorise la Commission à prendre l'initiative de la plainte, dans les cas où elle a des motifs raisonnables de le faire. Le critère d'évaluation des motifs raisonnables n'est d'ailleurs pas extrêmement restrictif, comme la Cour fédérale l'a établi dans l'affaire *Latif* c. *C.H.R.C. et autres*, [1980] 1 C.F. 687, (Section d'appel). Le plaignant doit avoir honnêtement la conviction, pour des motifs raisonnables, de subir ou d'avoir subi un acte discriminatoire. Ni la Commission, ni les tribunaux n'ont besoin — du moins au départ — d'évaluer la qualité de la conviction du plaignant ou les motifs sur lesquels elle repose. Au moment où elle est saisie de la plainte, la Commission a simplement pour tâche de confirmer l'existence de ces motifs.

Par conséquent, pour être valide, la plainte doit contenir suffisamment d'information pour que l'intimé puisse en être saisi et pour qu'il puisse la comprendre et être en mesure de présenter une défense. Étant donné que la Loi ne prévoit rien en matière de communication préalable (échange de documents et d'information avant le procès, dans les recours civils), il est particulièrement important que les faits pertinents soient précisés dans la plainte, qui peut d'ailleurs être modifiée n'importe quand avant l'audience devant le tribunal des droits de la personne, à condition que les modifications ne portent pas préjudice aux intérêts de l'intimé pour sa défense.

À l'audience, le tribunal des droits de la personne se considère rarement comme lié par les aspects procéduriers de la plainte. Il autorise lui aussi qu'elle soit modifiée, par souci d'équité pour les parties, et peut même accepter des motions réclamant des détails, si les circonstances justifient qu'on fournisse un complément d'information au plaignant ou à l'intimé. Par conséquent, lorsque les deux parties reçoivent des avis suffisants et que la plainte est traitée équitablement, même des vices de forme substantiels de celle-ci n'empêchent pas la Commission de l'examiner et n'empêchent pas non plus la plainte d'être entendue par le tribunal.

**D. Enquête**

La première mesure que la Commission prend lorsqu'elle est saisie d'une plainte de discrimination consiste à nommer un enquêteur. L'enquêteur recueille des preuves, colligе des renseignements et interroge des témoins, ce qui peut lui prendre des semaines, des mois, voire des années. Avec le temps, la longueur de certaines enquêtes a créé un arriéré d'affaires à examiner; pour régler ce problème, la Commission a établi des délais dans lesquels le plaignant et l'intimé peuvent répondre à leurs allégations mutuelles. Lorsque cette procédure permet d'obtenir toute l'information nécessaire et pertinente, l'affaire peut être rapidement soumise à l'examen de la Commission sans qu'il faille effectuer une enquête formelle. Grâce à cette façon de procéder, les plaintes sont habituellement examinées dans un délai de neuf mois.

La Loi investit les enquêteurs de grands pouvoirs dans l'exécution de leur mandat. Par exemple, l'article 43 les autorise à pénétrer dans des locaux pour y procéder aux investigations justifiées par l'enquête, ainsi qu'à obtenir pour examen les livres et documents qui contiennent des renseignements utiles à celle-ci. La procédure d'obtention d'un mandat de perquisition délivré par la Cour fédérale est prévue aux paragraphes 43(2.1) et 43(2.2). En outre, la Loi prévoit des peines pour quiconque nuit aux enquêtes sur les plaintes (voir la rubrique H ci-après).

L'enquêteur présente à la Commission un rapport dans lequel il précise la nature de la plainte, expose les preuves recueillies, explique toute défense pertinente et recommande les mesures à prendre. Il peut recommander le rejet de la plainte, la nomination d'un conciliateur ou la constitution d'un tribunal chargé d'entendre officiellement l'affaire. Le rapport est communiqué aux parties, qui disposent d'un délai raisonnable pour présenter à la Commission des observations écrites sur celui-ci. Après avoir étudié ces observations, ainsi que le rapport de l'enquêteur, la Commission rend une décision, conformément aux

paragraphes 44(2) et (3) ou à l'article 47 de la Loi.

En vertu du paragraphe 44(2), si la Commission est convaincue que le plaignant devrait épuiser les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs, ou encore que la plainte pourrait avantageusement être instruite selon les procédures prévues par une autre loi fédérale, elle peut renvoyer le plaignant à l'autorité compétente. Par contre, si elle est convaincue, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, que l'examen de celle-ci est justifié, l'alinéa 44(3)*a*) lui donne le pouvoir de demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal chargé d'examiner la plainte.

Enfin, si la Commission est convaincue que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de cette dernière n'est pas justifié, ou qu'elle doit être rejetée pour l'un des motifs précisés aux alinéas 41*c*) à *e*) (la plainte n'est pas de sa compétence, elle est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou le délai de dépôt n'a pas été respecté), elle rejette la plainte, en vertu de l'alinéa 43(3)*b*).

### E. Conciliation et règlement

L'article 47 de la Loi autorise la Commission à charger un conciliateur d'en arriver à un règlement de la plainte. Par ailleurs, bien que la Loi dispose que cela pourrait se faire à presque n'importe quelle étape, dans la pratique, la Commission ne nomme généralement pas de conciliateur avant d'avoir reçu le rapport d'enquête. La Commission a habituellement recours à la conciliation avant de renvoyer la plainte à un tribunal des droits de la personne. En cas d'échec de la conciliation, la Commission conserve le pouvoir de rejeter la plainte, mais elle tend plutôt à la renvoyer au tribunal.

En outre, l'article 48 de la Loi dispose que les parties qui conviennent d'un règlement doivent en présenter les conditions à l'approbation de la Commission. Les règlements qu'elle n'a pas approuvés ne lient pas légalement la Commission, qui peut donc continuer à examiner la plainte.

L'enquête, la conciliation ou le règlement sont des procédures distinctes confiées à des personnes différentes afin d'assurer l'efficacité de la Commission et de protéger les intérêts des parties. Un représentant de la Commission commence par enquêter sur la plainte afin de déterminer si elle est fondée. Tenter d'obtenir un règlement à cette étape pourrait être considéré comme une indication que la Commission considère la plainte comme justifiée, ce qui risquerait d'inspirer une certaine hostilité à l'intimé. La nature même du processus d'enquête fait d'ailleurs qu'il est peu probable que l'intimé se sente à l'aise pour discuter des modalités d'un règlement avec l'enquêteur de la Commission. En outre, l'enquêteur est réputé être un témoin compétent et contraignable devant un tribunal des droits de la personne, mais ni le conciliateur, ni l'information qu'il obtient dans l'exercice de ses fonctions ne sont admissibles à l'audience, l'un comme témoin et l'autre en preuve.

De plus, au moment où elle est déposée, la plainte n'est qu'une allégation; il s'ensuit qu'elle doit commencer par faire l'objet d'une enquête afin qu'on puisse éterminer si elle est fondée avant qu'on tente de parvenir à un règlement, étant donné le tort que cela pourrait causer à la réputation de l'intimé. Cela dit, le plaignant a le droit de savoir aussitôt que possible si la plainte a été jugée non fondée ou non prouvée, ou si elle a été partiellement ou complètement validée.

### F. Jugement

La dernière étape de la procédure de règlement est un examen en bonne et due forme de la plainte par un tribunal des droits de la personne. L'article 48.1 de la Loi crée un comité appelé Comité du tribunal des droits de la personne, composé d'un président et de membres nommés par le gouverneur en conseil, ce qui signifie qu'il est indépendant de la Commission. Il incombe au seul président du Comité de nommer les membres d'un tribunal lorsque la Commission en fait la demande après avoir établi que la plainte de discrimination le justifie. Le tribunal peut être composé de une à trois personnes, selon l'importance et la complexité de la plainte. Ces dernières années, les tribunaux ont généralement été composés de trois personnes.

En application de l'article 51, la plainte est présentée au tribunal par l'avocat de la Commission, qui doit adopter une attitude conforme à l'intérêt public. L'avocat de la Commission représente généralement la position du plaignant, qui a toutefois le droit d'avoir son propre avocat indépendant.

Dans une certaine mesure, les audiences du tribunal se déroulent comme celles d'une instance judiciaire, étant donné que la Loi donne au tribunal le pouvoir d'assigner des témoins, de faire prêter serment et de contraindre des témoins à déposer. De plus, l'article 52 de la Loi précise que les audiences du tribunal sont généralement publiques. En effet, alors que l'enquête sur la plainte est confidentielle, une fois que la Commission a décidé d'approuver un règlement ou de renvoyer la plainte au tribunal, les noms des parties et les faits essentiels sont publics, à moins qu'il y ait des raisons particulières pour qu'il en soit autrement.

Par contre, le tribunal des droits de la personne dispose d'une certaine souplesse à d'autres égards. Par exemple, il n'est pas limité aux règles de la preuve des instances judiciaires. Cette approche plus souple est considérée comme justifiée parce que la discrimination est généralement subtile; elle est rarement établie grâce à des preuves directes, mais plus souvent par des méthodes indirectes comme les preuves circonstancielles ou par ouï-dire. En outre, la charge de la preuve que le plaignant doit assumer consiste à satisfaire à la norme de procédure civile, c'est-à-dire prouver qu'il y a eu discrimination, selon la règle de prépondérance des probabilité.

Si le tribunal juge que la plainte n'est pas fondée, il doit la rejeter. Par contre, s'il la juge fondée, il peut rendre une ordonnance enjoignant à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire de prendre diverses mesures. L'article 57 de la Loi dispose que les ordonnances du tribunal peuvent être assimilées aux ordonnances de la Cour fédérale, à condition que la Commission en dépose une copie au greffe de la Cour.

Le tribunal peut rendre des ordonnances indemnisant la victime de discrimination des pertes de salaire, des frais supplémentaires occasionnés par le recours à d'autres services ou à d'autres installations ou de toutes les autres dépenses entraînées par l'acte discriminatoire. Enfin, le paragraphe 53(3) de la Loi l'autorise à ordonner le versement d'une indemnité spéciale d'au maximum 5 000 $ s'il vient à la conclusion que la victime a souffert un préjudice moral par suite de cet acte. Il peut même ordonner que l'intimé adopte un programme spécial — de formation ou d'équité en matière d'emploi, par exemple — pour prévenir d'éventuels actes discriminatoires dans l'avenir.

### G. Révision judiciaire

Il est important de souligner que les décisions tant de la Commission que du tribunal des droits de la personne peuvent être portées en appel. Dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie* c. *C.H.R.C.*, [1989] 2 R.C.S. 879, la Cour suprême du Canada a jugé que les décisions de la Commission canadienne des droits de la personne peuvent être révisées par la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la cour fédérale*. Auparavant, elles ne pouvaient être portées en appel, à titre de décisions quasi judiciaires, que devant la Section d'appel de la Cour fédérale, conformément à l'article 28 de ladite Loi.

Dans l'affaire *Syndicat des employés*, la Cour suprême a déclaré que, contrairement à un organisme judiciaire ou quasi judiciaire, la Commission doit fondamentalement appliquer la procédure d'examen des plaintes qui lui est dictée par la Loi. Autrement dit, à moins de pouvoir rejeter la plainte pour les raisons précisées dans la Loi, elle est tenue d'enquêter. Ensuite, selon les résultats de l'enquête, elle peut soit rejeter la plainte, si celle-ci n'est pas fondée, soit accepter le rapport de l'enquêteur et demander la constitution d'un tribunal. Selon la Cour suprême, ce processus n'est pas censé équivaloir à un examen où la preuve est traitée comme dans une procédure judiciaire. Il consiste plutôt à passer de l'étape de l'enquête à l'étape judiciaire ou quasi judiciaire à condition que les critères établis par la Loi soient respectés.

Bien que rien n'oblige la Commission à tenir une audience judiciaire ou quasi judiciaire sur le bien-fondé des plaintes, la Cour suprême a jugé qu'elle n'en a pas moins le devoir d'agir en toute équité. C'est pourquoi la Commission communique le rapport d'enquête au plaignant et à l'intimé et leur donne la possibilité de lui faire des observations écrites avant de rendre sa décision. De cette façon, elle concilie la protection des intérêts du plaignant et de l'intimé avec son propre intérêt : gérer de façon efficace et efficiente un énorme système administratif.

L'article 55 de la Loi prévoit que la décision d'un tribunal des droits de la personne formé de moins de trois membres peut être renvoyée à un tribunal d'appel composé de trois membres. Ce tribunal d'appel est constitué de la même façon que le tribunal des droits de la personne et il a les mêmes pouvoirs que celui-ci, mais il peut en outre accepter qu'on lui soumette d'autres éléments de preuve ou d'autres témoignages, dans l'intérêt de la

justice. La Section de première instance de la Cour fédérale peut entendre des appels des décisions aussi bien du tribunal des droits de la personne que du tribunal d'appel, conformément à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

### H. Infractions

Les articles 59 et 60 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* disposent que commet une infraction quiconque menace ou intimide la personne qui dépose une plainte, témoigne ou participe de quelque façon que ce soit au dépôt d'une plainte ou aux autres procédures prévues par la Loi, ou encore commet un acte discriminatoire contre cette personne. L'article 60 prévoit expressément que quiconque ne se conforme pas aux conditions d'un règlement approuvé en application de la Loi, entrave l'action d'un tribunal dans l'exercice de ses fonctions prévues ou enfreint certaines des dispositions de la Loi, comme l'article 59, commet une infraction et est passible d'amende. Dans le cas d'un employeur, d'une association patronale ou d'une organisation syndicale, l'amende maximale est de 50 000 $, et, dans tous les autres cas, de 5 000 $.

Les poursuites intentées dans les cas d'infraction à la Loi se font sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, et des poursuites peuvent être intentées tant par le plaignant que par la Commission. Une fois que l'affaire est confiée pour enquête à la Gendarmerie royale du Canada, il incombe au procureur général du Canada de déterminer si des poursuites devraient être intentées, et, si oui, s'il convient d'avoir recours aux cours criminelles. Le paragraphe 60(4) précise expressément qu'aucune poursuite ne peut être intentée sans le consentement du procureur général.

## CONCLUSION

Le système canadien des droits de la personne n'a pas pour objet de déterminer qu'il y a eu faute ou de punir les comportements coupables, mais bien de changer les attitudes. Les responsables reconnaissent que cet objectif est impossible à atteindre sans un système de redressement spécialisé conçu pour éviter la discrimination, grâce à des programmes d'éducation et de persuasion ainsi qu'à des mesures faisant en sorte que ceux qui ont commis des actes discriminatoires en indemnisent les victimes à leurs frais. Le système est fondé sur la conviction que le processus d'affrontement et d'accusation qui tend à être indissociable du système judiciaire ne fait que renforcer les attitudes de discrimination, ainsi que sur le principe que les employeurs et les fournisseurs de services publics doivent se sentir libres de préférer aux concepts traditionnels de culpabilité des notions de responsabilité sociale.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été conçue pour tenter de cerner et d'éliminer la discrimination au palier fédéral, grâce à cette approche corrective et d'indemnisation. Elle doit aussi concilier les réalités de l'application d'un processus administratif complexe d'examen des plaintes avec la protection des intérêts et du plaignant, et de l'intimé.

(1) Une grande partie de ce document est inspirée de l'ouvrage du juge W.S. Tarnopolsky et de William F. Pentney, *Discrimination and the Law*, Don Mills, DeBoo Publishers, 1991.

---

1-800-O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements